

# Making a difference: de beleidsagenda en AEP

*Ad Geelhoed*

*De auteur geeft aan hoe de invloed van AEP vooral voortkomt uit de inhoudelijke kracht van de beleidsadvisering. Formele competenties in deze zijn voor ambtenaren beperkt, en nemen gegeven de Europese integratie verder af. Hierbij is ook van betekenis dat de positie van het ministerie van Financiën in de EU sterker ingebed lijkt dan die van EZ. Invloed krijgt vooral gestalte wanneer politieke en economische omstandigheden dit toelaten. Het toenemend accent op beleidsuitvoering noodzaakt een verdieping van de werkzaamheden van AEP in de richting van de verdere institutionele uitwerking van beleid.*

Deze beschouwing heeft als centrale vraag wat de invloed van de directie Algemene Economische Politiek (AEP) van het ministerie van Economische Zaken (EZ) kan zijn op de beleidsagenda. Hiertoe wordt een viertal observaties gedaan, die elk een wat andere invalshoek hebben. Eerst wordt ingegaan op de mate waarin beleidsbeïnvloeding binnen de natiestaat gegeven de toenemende Europese integratie aan verandering onderhevig is. Vervolgens wordt besproken in welke mate hiervoor als gevolg van de specifiek Nederlandse institutionele inrichting ruimte bestaat. Daarna komt de veranderende aard van beleidsinvloed aan de orde, gegeven de eisen die de beleidsuitvoering hieraan in toenemende mate stelt. Tenslotte komt de organisatie van de Nederlandse departementale vertegenwoordiging in Brussel aan de orde, die van stijgende invloed is op de mogelijkheden tot beleidsinvloed door AEP.

De beschouwing heeft hiermee een wat afstandelijk Europees perspectief, waarin de distantie tussen Luxemburg en Den Haag tot uiting komt. De gelegenheid om het nodige spitwerk in de archieven van AEP te doen ontbrak.

---

\* De auteur was tussen 1990 en 1997 secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken. Momenteel is hij advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg.

Daarom mag aan de beschouwingen geen enkele wetenschappelijke pretentie worden toegekend.

## **1. Over macht en invloed**

De hoogtijperiode van de natiestaat, zoals die onder andere door Weber tot object van zijn macrosociologische analyses is gemaakt, heeft betrekkelijk kort geduurd, van de tweede helft van de negentiende eeuw tot de tweede helft van de twintigste eeuw. Als publieke organisatievorm bleek die staat buitengewoon succesrijk in de uitoefening van macht binnen zijn machtsbereik of territorium. Dat geldt voor zijn legitieme verschijningsvorm als democratisch gecontroleerde rechtsstaat, maar niet minder voor zijn gedenatureerde verschijningsvormen zoals de ideologische dictaturen van de Nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie. In de staatswetenschap is de aard van de staat als "machtscontainer" wel als het bepalende element ervan beschouwd (Giddens 1985: 121). Om die macht gaat de politieke competitie, en leidt die competitie tot een zodanige impasse dat de macht binnen de staat niet meer kan worden uitgeoefend, dan zal "het politieke" in de verleiding komen langs andere, minder legitieme, wegen zich van die macht meester te maken (Krieger 1975: 130). Voor Weber was de bureaucratie het voertuig bij uitstek om de politieke beheerste macht te transformeren tot een door regelmaat en orde gekenmerkte publieke handelingspraktijk, die in zijn relatie tot de burgers gezichtsluus en objectief diende te zijn, ook als die handelingspraktijk naar de maatstaven van de democratische rechtsstaat bedenkelijk zou zijn. "Gezichtsluus en objectief", want in de opvattingen van Weber is er geen ruimte vooreen eigen extern profiel van bureaucraten en onderdelen van de bureaucratie, behalve voor zover die kenbaarheid uit formele taak- en bevoegdhedenomschrijvingen is af te leiden: achter het "ambt" verdwijnt de identiteit van de "beampte" (Weber 1968, Vol. I). De verantwoordelijkheid berust exclusief bij de politieke ambtsdragers, en voor zover er verantwoording naar buiten moet worden afgelegd, dienen alleen zij dat te doen.

Getoetst aan de klassieke interpretatoren van de natiestaat, is dus een antwoord op de vraag of de directie AEP van EZ een bijzondere invloed heeft uitgeoefend, of wellicht nog uitoefent, niet mogelijk en is het stellen van die vraag eigenlijk ongepast. Wij zouden het bij een aanhaling uit de Staatsalmanak moeten laten.

Het is riskant om Weber tot leidraad te nemen bij de interpretatie van de context waarin AEP sinds 1952 heeft geopereerd. Zijn opvattingen zijn mede bepaald door zijn analyses van de laat negentiende-eeuwse staat en maatschappij, waarin ook de industriële voortbrenging hiërarchisch volgens de bevelsverhoudingen van de kazerne was georganiseerd. De samenleving liet zich nog zich in

min of meer vastliggende categorieën vangen, vatbaar om te worden beheerst en gedirigeerd al naar gelang de staatsraison dat nodig achtte. De definitie van de verhouding tussen staat en burgers in termen van "Obrichkeit" en "Untertan" sluit daarbij naadloos aan. De werkelijkheid van Weber, zo zij ooit echt heeft bestaan, bestond al in 1952 niet meer, en zeker niet in de economische politiek. AEP werd formeel ingesteld in precies de periode dat de nationale overheid, na het overwinnen van de acute schaarste na de Tweede Wereldoorlog, de omvang en intensiteit van haar interventies op micro-, meso- en macro-economisch niveau drastisch terugschaalde. Daarmee gaf zij aan de marktactoren hun autonomie terug, een vrijheid van ondernemen die in Nederland weliswaar geen grondwettelijke waarborg kreeg, maar die als grondbeginsel van een op de markt georiënteerde economische orde wel gerespecteerd werd. De verhouding tussen het EZ en "het" bedrijfsleven als beleidsobject kenmerkt zich dan ook niet zozeer door de strakke verticale verhoudingen van de bevelshuishouding, maar veel meer door de fluïde relaties van een op het scheppen en bewaken van voorwaarden gericht beleid. Daarin overweegt zowel naar binnen als naar buiten het bewaren van goede relaties. Het krijgen en houden van vertrouwen is hierbinnen belangrijker dan het afdwingen van gehoorzaamheid, zo dat al feitelijk mogelijk is en juridisch toelaatbaar. In die context zijn niet de bureaucratische adelsbrieven van formele bevoegdheden en juridische dwangmiddelen doorslaggevend, maar veel meer het aanzien en het vertrouwen dat men geniet uit hoofde van deskundigheid en kwaliteit, waarvan de medewerkers de herkenbare en gerespecteerde dragers moeten zijn. AEP is dan ook nooit te kenschetsen geweest in termen van bureaucratisch uitgeoefende publieke macht. Het gezag van de directie is slechts te meten in termen van invloed.

Het antwoord op de vraag waar AEP dan haar invloed aan ontleent, brengt ons nog verder van de Weberiaanse gezichtsloze bureaucratie af. Het object zelf van het handelen van de directie - de beleids- of politieke economie - vereist tenminste twee zaken: kennis van de economische verhoudingen en ontwikkelingen in nationaal en - steeds meer - internationaal verband en het vermogen om die economische context wetenschappelijk verantwoord te kunnen analyseren en interpreteren. Het daarvoor nodige tweeledige discours, met het al dan niet georganiseerde bedrijfsleven en met het veld van het economische onderzoek, heeft tot gevolg dat de externe herkenbaarheid van de directie en haar medewerkers toeneemt (Geelhoed 2002: 15). De waardering die de laatsten als economische deskundigen weten te verwerven is medebepalend voor de perceptie van de directie als meer of minder invloedrijk. De Staatsalmanak geeft juist daarover geen enkel uitsluitel.

Evenmin zijn de gevolgtrekkingen die louter aan de formele organisatorische setting van AEP kunnen worden ontleend doorslaggevend voor de bepaling van de invloed van de directie. Belangrijke variabelen zijn hier het profiel van de minister en de secretaris-generaal als opdrachtgever, de invloed van de directie

binnen interdepartementale gremia als de CEC en de ICES en, *last but not least*, haar positie binnen het departement. Opereert zij in het betrekkelijke isolement van de macro-economische beleidsvoorbereiding, waarvan de *arcana* nauwelijks tot de werkvloer van de vakdepartementen doordringen, of worden haar bijdragen aan de beleidsdiscussies elders in het ministerie gerespecteerd dan wel gewantrouwd. Op deskundigheid gebaseerd vertrouwen, vaak langs informele wegen gewonnen, blijkt hier belangrijker dan het antwoord op de vraag "wie is eigenlijk formeel bevoegd, of verantwoordelijk?"

Het beeld van de natiestaat zelf, als machtscontainer, is ook aan revisie toe. De oorzaken daarvan zijn bekend: de economische mondialisering gedragen door de technologiegedreven netwerksamenleving en, in continentaal verband, het Europese integratieproces dat met de vorming van de EMU nog niet is voltooid, de schijn van de huidige stagnatie ten spijt. Voor de houders van de politieke macht in de natiestaat scheppen deze ontwikkelingen complicaties die zijzelf niet altijd overzien. Waar de economische mondialisering tot gevolg heeft dat de macro-economische golfbeweging zich bijkans ongehinderd over de grenzen en tussen continenten kan heen bewegen, is men voor de beleidsreacties daarop meer en meer aangewezen op onderlinge afstemming op continentale schaal. Voor Nederland: het EMU-blok. De politieke machthebbers hebben op economisch en sociaal-economisch beleidsterrein weliswaar hun bevoegdheden formeel behouden, maar het vermogen om daarvan autonoom gebruik te maken zijn zij kwijt. Uiteraard kunnen zij binnen de Europese omgeving hun voorkeuren tot gelding brengen, maar ieder politiek standpunt dat excentrisch ligt ten opzichte van de resultante van de afstemming, wordt tevergeefs ingenomen. Sterker nog, naarmate de nationale politieke actoren zich beter weten te positioneren binnen mogelijke coalities boeten zij wellicht aan autonome macht in, maar neemt hun invloed toe. Dit verschijnsel dat door Castells is gekarakteriseerd als de verdunning van nationale politieke macht tot bovennationale invloed, maakt het nationale politieke toneel tot een schouwspel waarin de schijn de realiteit verdringt (Castells 1997: 243). Waar het in het grofknokige jargon van de parlementaire rubrieken in de media in politiek Den Haag nog steeds om "de macht" gaat, behoren insiders beter te weten. De staat is afhankelijk geworden, de machtsuitoefening daarbinnen niet minder. Deze constatering is niet nieuw, maar of de consequenties ervan geheel zijn doordacht en aanvaard is minder zeker. Immers het feitelijk, politiek of juridisch gebonden zijn aan de grensoverschrijdende interdependenties van de mondialisering en het Europese integratieproces, maakt dat zwenkingen ten opzichte van de internationale en Europese hoofdstroom, zo niet hachelijk dan toch in ieder geval weinig effectief zijn. Indien zich in de nationale politieke krachtenverhoudingen scherpe uitslagen voordoen, worden deze in het bredere krachtenveld van de Europese en internationale verhoudingen bijna automatisch afgedempt (Dunne 2000: 339). Bijkans onvermijdelijk ontstaat dan een spanning tussen de verwachtingen die de nieuwe politieke machthebbers in de nationale sfeer hebben gewekt en de

resultaten die zij kunnen tonen. Immers een nieuwe houder van de politieke macht in nationaal verband beschikt niet automatisch over invloed op het Europese en internationale schakbord. Zij die denken dat het plaatsen van enkele brulboeien op de voorplecht zou volstaan om het schip van staat van koers te doen veranderen, worden onvermijdelijk de geadresseerden van te vergeefs gewekte verwachtingen. Voor de houders van een populistisch mandaat liggen dan ook de momenten van electorale triomf en beleidsmatige tragedie angstig dicht bijeen.

In zekere zin is de Europese omgeving voor nationale politici vergelijkbaar met de nationale omgeving voor de directie AEP: het gaat niet primair om macht of formele bevoegdheden, het gaat vooral om de invloed en het vertrouwen die men op grond van inzicht, deskundigheid en ervaring verwerft. Voorspelbaarheid en transparantie zijn belangrijker dan een door anderen niet begrepen of aanvaard "gelijk". Naarmate het eigen standpunt harder is, zal men meer moeten weten, beter moeten luisteren en nauwkeuriger moeten interpreteren om het effectief te kunnen bepleiten. Deze verre gaande congruentie tussen de ambtelijke voorbereiding van het economische beleid op nationaal niveau en de economische beleidscoördinatie als politiek proces op Europees niveau, wordt in landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, maar ook Finland, naar het lijkt, beter onderkend dan in Nederland. Regeringswisselingen daar klinken wel door in de accenten die worden gelegd, maar er bestaat een grote continuïteit in de belangen waarvoor men opkomt. De invloed op de taai besluitvorming neemt navenant toe. Zo'n continuïteit is alleen mogelijk, indien zij berust op een permanent hoogwaardige ambtelijke vertegenwoordiging in de Brusselse voorportalen. De invloed van het Monetaire Comité - nu het Economisch en Financiële Comité - was van oudsher groot. Nu de Europese beleidsintegratie zich over een breder vlak voltrekt dan het financieel-economische en monetaire, wordt de potentiële betekenis van het Comité voor de Economische Politiek en het Comité voor de Werkgelegenheid ook groter. In deze ontwikkeling komt het besef tot uiting dat in een voltooid EMU met een interne markt, de oude dichotomie tussen communautaire en nationale competenties is achterhaald. Ook in de sferen waar de lidstaten in juridische zin hun bevoegdheden en in politiek zin hun "macht" hebben behouden nemen de onderlinge afhankelijkheden toe. Waar macht tot invloed verwatert, komt het erop aan de invloed te verwerven en te behouden.

In deze, een diepgaander analyse waardige, context zal de directie AEP zich steeds meer moeten gaan bewegen. Gewend als zij is te opereren in meer fluïde verhoudingen dan de louter competentiebepaalde van het vakdepartement of het ressortgebonden directoraat-generaal, heeft de directie daarvoor de cultuur. Dat AEP van die cultuur en ervaring gebruik zal moeten maken om ook in de procedurele krochten van de communautaire beleidsintegratie invloed en gezag te verwerven, is eigenlijk geen vraag. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor

de mogelijke invloed van de minister van Economische Zaken op de economische beleidsintegratie als *politiek proces*. Het Weberiaanse paradigma van zichtbare politieke macht en gezichtsloos uitgeoefende bureaucratistische bevoegdheden is in de Europese - en internationale - verhoudingen verschoven van een door het politieke en ambtelijke niveau gedeelde invloed. Voor de effectiviteit daarvan zijn de reputatie en de herkenbaarheid - kortom: het gezicht - van het ambtelijke aandeel daarin van vitaal belang. Hier ligt een uitdaging voor AEP om een verschil te maken.

## 2. Over agenderen en afwachten

Wij zagen dat de nationale staat niet meer over een Archimedische positie beschikt van waaruit de houders van de politieke macht de samenleving in het stramien van hun politieke voorkeuren kunnen wrikken (Den Hoed e.a. 1984: 87). In de internationale en Europese context is Nederland slechts één van de kleinere actoren. In de steeds opener geworden nationale context kan de staat wel zijn omgeving beïnvloeden, maar niet beheersen, laat staan dirigeren. Met deze laatste constatering heeft men in Nederland, waar in het verleden de staatsvorming meer van onderop, vanuit verscheidenheid, heeft plaatsgevonden, minder moeite dan in Frankrijk waar de staatsvorming van bovenaf in termen van eenheid en gelijkheid is opgelegd. Het is een van de paradoxen van ons politieke bestel dat het soms bijna dwangmatig tegen deze waarneming in handelt. Dat heeft zich op economisch en sociaal-economisch gebied van de tweede helft van de jaren zestig tot het begin van de jaren tachtig voorgedaan. Op andere terreinen, zoals de ruimtelijke planologie en de inrichting van het binnenslands bestuur komt het tot op heden voor. De eigen aard of, wat onvriendelijker, de eigenaardigheid van de institutionele vormgeving van de publieke besluitvormingsprocessen in Nederland is daaraan niet vreemd. Deze kenmerkt zich door drie factoren: *politiek gezien* wordt Nederland op ieder bestuurlijk niveau door coalities geregeerd of bestuurd; *constitutioneel gezien* is de individuele ministeriële verantwoordelijkheid het belangrijkste staatkundige controlemechanisme, met een door verhoudingen van collegiale gelijkheid gekenmerkte besluitvorming in de ministerraad als gevolg; *bestuurssociologisch gezien* wordt de politieke besluitvorming in de regel gebufferd door gremia van advies en overleg, die de kring van bij de besluitvorming berokkenen, c.q. belanghebbenden, tot ver buiten de door het staatsrecht begrensde sfeer uitbreidt. De besluitvormingskosten van het beleid zijn bij ons hoog; het proces duurt lang; het resultaat paart detailzucht aan gebrek aan scherpte. Dat leidt ertoe dat eenmaal in wetgeving neergeslagen beleid de neiging heeft zichzelf te overleven, omdat de politieke opbrengst van een herziening van de bestaande arrangementen niet opweegt tegen de verliezen die voortvloeien uit de weerstanden van de belanghebbenden daarbij. In de economische politiek doet zich hetzelfde verschijnsel

voor: indien een bepaald paradigma, zoals een op Keynesiaanse leest geschoeid begrotingsbeleid, eenmaal zijn vaste plooiën in de beleidsvoorbereiding heeft gevonden, blijkt het in de politieke praktijk heel lastig om daarvan afstand te nemen. Sterker nog, zij die in het openbaar de wijsheid van de bestaande "common opinion" wagen te betwijfelen worden aanvankelijk ofwel buiten de orde verklaard, ofwel tot mikpunt van niet altijd gefundeerde kritiek gemaakt. Het economendebat dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw naar aanleiding van het jaargangenmodel van het CPB is gevoerd, is hiervoor exemplarisch. Een terugblik op die periode leert overigens dat het aan "early warning" over het uit het roer lopen van de openbare financiën, noch over de dramatisch verslechterende macro-economische verhoudingen, in die periode heeft ontbroken; de bereidheid tot "early listening" was afwezig.

Hieruit volgt dat ook voor het agenderen van nieuwe beleidsinzichten, zeker indien dat een herziening van bestaande voorkeuren met zich meebrengt, een Archimedische positie ontbreekt. Het eenzijdig veranderen van de beleidsagenda is in Nederland - anders dan in het Verenigd Koninkrijk, maar net zoals in Frankrijk en Duitsland - bijna onmogelijk, ook al berusten de initiatieven daartoe op een superieure analyse of omgevingskennis. Dergelijke veranderingen hebben alleen een kans, indien zij in de directe waarneming van de burgers zelf en van belanghebbende maatschappelijke organisaties onontkoombaar zijn geworden. In een dergelijke context kon het kabinet Lubbers I bij zijn aantreden tot een drastische koerswijziging in het financieel-economische en sociaal-economische beleid overgaan. Het is niet zonder betekenis dat de verandering van beleidsparadigma die in die koerswijziging lag opgesloten, eerst in het openbaar kon worden genoemd, toen de beleidsveranderingen al waren doorgevoerd (Rutten 1987). De omslag van een Keynesiaans beleid naar een gematigd aanbodbeleid heeft op kousenvoeten plaatsgevonden. Ook over de vier zogenaamde grote operaties - deregulering, privatisering, decentralisatie en reorganisatie van de rijksdienst - waartoe het kabinet Lubbers I het initiatief nam, is wel opgemerkt dat daaraan een wetenschappelijke theorie ontbrak. Dat was weliswaar niet het geval, maar het werd verstandiger gevonden het niet - te expliciet te maken.

Uit het bovenstaande mag worden geconcludeerd dat de zelfstandige beleidsagenderende mogelijkheden voor AEP uiterst beperkt zijn. Het is zelfs raadzaam daarmee niet zichtbaar naar buiten te treden, omdat, hoe wenselijk een beleidswijziging ook moge zijn, zij lang taboe zal blijven als zij eenmaal politiek onaanvaardbaar is verklaard. Wel kan AEP veranderingen op die agenda voorbereiden en ondersteunen. De rol van AEP in het secretariaat van de CEC positioneert de directie daarvoor bij uitstek. Van wezenlijke betekenis daarbij is het voorwerk om ook deze departementen, in de praktijk vooral de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), te overtuigen. In de jaren tachtig is een bijna permanente discussie met Financiën gevoerd over

het tweede luik van een meer op de aanbodzijde gerichte economische politiek - namelijk de reductie van de collectieve lastendruk. In de eerste helft van de jaren negentig stonden in het vooroverleg met SZW de incentivestructuur van de sociale zekerheid en de - verdere - flexibilisering van de arbeidsmarkt centraal. Dit voorwerk moet gedaan zijn om gebruik te kunnen maken van de - zeldzame - momenten dat zich een mogelijkheid voordoet om significante beleidsveranderingen politiek geagendeerd te krijgen. Het aantreden van het kabinet Lubbers I was zo'n gelegenheid, evenals de zogenaamde *Tussenbalans* van 1991 en het optreden van het kabinet Kok I. Kabinetten die een coalitie van dezelfde signatuur voortzetten, plegen in de regel dezelfde economische beleidsagenda aan te houden. De ruimte om veranderingen op die agenda te verkennen krimpt voor AEP dan navenant in.

Behalve coalitiewisselingen, bieden ook van buiten komende schokken en incidenten soms een *window of opportunity* tot verandering van de beleidsagenda. De al genoemde *Tussenbalans* is daarvan een voorbeeld. In zijn uiteindelijke consequenties veel belangrijker voor de beleidsagenda van het EZ was het optreden van de Europese Commissie tegen prijsregelende afspraken in de bouwsector. Tot dan toe had EZ nog niet de consequenties durven trekken uit het meer aanbodberichte beleidsparadigma voor de ordening van de marktsector, vooral omdat de werkgeversorganisaties zich daartegen verzetten. De harde maar zeker niet onverwachte interventie van de Europese Commissie opende de mogelijkheid om in het al lang achterstallige onderhoud op dit terrein te voorzien (Geelhoed 2002: 51). Weinig bekend is, dat een notitie van AEP een grote rol heeft gespeeld bij het teweegbrengen van deze beleidsomslag. Ook hier gold: het voorwerk was gedaan, het wachten was op de gelegenheid om de kaart uit te spelen. Kortom: agenderen is afwachten tot de gelegenheid zich voordoet, maar als de kans zich aanbiedt, moet men precies weten wat men wil, hoe men het wil en waarom men het wil.

### 3. Van glorie naar chagrijn

Zit de glorie van AEP in de analyses die in een beleidsbeïnvloedende advisering kunnen uitmonden, het chagrijn zit in de uitvoering en implementatie van het aanbevolen beleid. Ook dat heeft te maken met de Nederlandse politieke besluitvormingsstructuur, die bijna onontkoombaar leidt tot stapeling en verwatering. Bij financiële beleidsintensiveringen geldt het oude Poolse gezegde: "als men zijn ganzen voert, eten de krielkippen mee". Wat buiten het aandachtsveld van AEP vormt het zogenaamde grote stedenbeleid hiervan een aansprekend voorbeeld: dit aanvankelijk voor de drie of vier grootste steden bedoelde beleid is verwaterd tot een omslachtig verdeelmechanisme waarvan inmiddels 30 steden profiteren. Het beleid was oorspronkelijk gericht op drie hoofdonderwer-



pen: bereikbaarheid, verbetering van het woningaanbod voor de bovenkant van de markt en de opwaardering van de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Inmiddels heeft bijna ieder vakdepartement zijn specifieke preferenties ingebracht in dit programma. Door die stapeling van deeldoelstellingen is een beleidsevaluatie bijkans onmogelijk geworden. Het uiteindelijke resultaat ligt zover van de oorspronkelijke beleidsarchitectuur af, dat de vraag naar de voortzetting van dit beleid ruimschoots gerechtvaardigd is. Alleen als werkgelegenheidsproject voor rijks- en gemeenteamttenaren lijkt het een succes.

Bij beleidsbeëindiging of financiële ombuigingen doet zich het omgekeerde voor. De druk om het door gepassioneerde belanghebbenden in schrille kleuren geschetste leed te beperken, maakt dan een tegenvallende beleidsopbrengst bijna onontkoombaar.

Voor AEP behoren deze verschijnselen die inherent zijn aan de beleidsimplementatie als politiek, bestuurlijk en maatschappelijk proces tot het institutionele geheugen. Idealiter wordt daarmee rekening gehouden in de beleidsadvisering. Louter de aanbeveling dat er moet worden omgebogen volstaat niet (meer). Sinds de tussenbalans is de goede gewoonte gegroeid dat de CEC in haar advisering aangeeft waar en hoe de bezuinigingen op het *going concern* van het overheidsbeleid moeten worden ingevuld. Ook in het laatste CEC-advies voor de kabinetsformatie over de economische beleidsagenda is deze werkwijze gevolgd. Zo'n aanpak veronderstelt wel een goed inzicht in de organisatie- en uitgavenstructuur van een aantal belangrijke taakvelden van de rijksoverheid. Naarmate de precisie in de advisering toeneemt en de geboden beleidsalternatieven overtuigender zijn, wordt de monitoring van de follow-up van de gedane aanbevelingen eenvoudiger.

Een slag lastiger nog is de implementatie en uitvoering van financiële beleidsintensivering. De eroderende werking van het hiervoor beschreven verwaterings- en stapelingsmechanisme maakt dan dat het uiteindelijke beleidsresultaat onherkenbaar kan worden. Hier loopt AEP aldaar op tegen de situationele beperkingen van haar positie als stafdirectie: de uitvoering van geaccordeerd beleid komt aan de lijnonderdelen toe, hetzij binnen EZ, hetzij daarbuiten. Nu de politieke en maatschappelijke aandacht terecht een zwaarder accent plaatst bij de beleidsuitvoering, dient de advisering die aan de beleidsvorming voorafgaat daarmee toch meer rekening te houden. Een zuiver kwantitatieve invulling van de aanbevelingen is hier, net als bij aanbevelingen tot ombuigingen, onvoldoende. De advisering zal de kritieke elementen in de beleidsarchitectuur moeten aangeven.

De grootste moeilijkheden doen zich voor daar waar de advisering het trekken van andere demarcatielijnen tussen het publieke en het marktdomein behelst, zoals bij de openbare nutsvoorzieningen, in de gezondheidszorg en, wellicht,

het hoger onderwijs. De geïndividualiseerde tarifiering van de benutting van publieke infrastructuur en de introductie van marktmatige arrangementen in bepaalde typen wetgeving, zoals verhandelbare vergunningen of quota, behoren ook daartoe. Deze onderwerpen hebben alle gemeen dat de theoretische efficiëntie voor- en nadelen met micro-economische modellen tamelijk eenvoudig zijn aan te tonen, maar dat de institutionele randvoorwaarden voor deze geconditioneerde markten juridisch heel gecompliceerd kunnen zijn. Sommige randvoorwaarden kunnen een noodzakelijke conditie blijken voor het functioneren van het nieuwe arrangement, bij andere beschikt de wetgever over meer vrijheidsgraden. Zonder een grondige evaluatie ex ante van alle randvoorwaardelijke aspecten van het voorgestelde andere model, is hier iedere advisering een slag in de lucht. Alleen indien men zich in zijn advies kan beroepen op goed functionerende voorbeelden in het buitenland, die grondig zijn beschreven en onderzocht, kan men zich ontslagen achten van de verplichting van zo'n grondige evaluatie vooraf.

AEP als adviseur, noch de politiek verantwoordelijke minister(s) als uitvoerders, hebben het verloop van het wetgevingstraject echt in de hand. Men blijft mede afhankelijk van de inzichten van het Parlement in zijn hoedanigheid van medewetgever. Indien dan de minister in de loop van het traject niet goed kan aangeven welke elementen van zijn voorstel voor de functionaliteit van het nieuwe model essentieel zijn en waarom dat zo is, loopt het project grote risico's. Een comfortabele situatie als met de nieuwe Mededingingswet waar een beroep op het stramien van de als model gekozen Europese mededingingsregels meestal volstond om riskante amendementen te demonteren, zal zich niet snel weer voordoen.

Het voorbeeld van de Mededingingswet is overigens wel illustratief voor de uitvoerings- en handhavingproblematiek. Het eerste probleem dat daar op te lossen was betrof het tot stand brengen van een sterke en deskundige uitvoeringsorganisatie. In Nederland heeft de centrale overheid geen sterke uitvoerings- en handhavingstraditie, zoals dat in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, wel het geval is. Wij zijn van oudsher meer geconditioneerd op overleggen, plooiën en schikken. Het ontwikkelen van antagonistische verhoudingen met het "veld" wordt politiek, noch bestuurlijk gewaardeerd. Dat maakte de opbouw van toezichthouders als de NMa en de OPTA er niet eenvoudiger op. Het tweede vraagstuk had te maken met het bovensectorale, horizontale karakter van de Mededingingswet. Dit leidde ertoe dat deze wet ook van toepassing zou worden op sectoren, die van oudsher een eigen, meer specifieke marktordening hadden. Voor het effect van de Mededingingswet is de internalisering van de strekking ervan binnen de gehele overheid dan van vitaal belang. Voor onderdelen van de overheid die een traditie van overleg met hun sectorale veld hadden, impliceerde dat een soort culturele revolutie. De actualiteit van de Bouwenquête laat zien dat men daartoe niet altijd spontaan bereid was.

Omdat de effectieve werking van deze wet, - dat wil zeggen: ook de economische beleidseffecten - uiteindelijk afhankelijk is van de laatste schakel in de beleidsketen, diende in de beleidsarchitectuur daaraan bijzondere en permanente aandacht te worden besteed. Met deze constatering zijn wij wel heel ver verwijderd geraakt van wat het begin van de jaren negentig de kernactiviteit van AEP was: de macro-economische beleidsadviesgeving.

Op de vraag of AEP zich verder in de institutionele uitwerking en uitvoering van het aanbevolen beleid dient te gaan verdiepen, moet het antwoord bevestigend luiden. Gelet op het toenemende politieke belang van de vervolgfases van nieuw geïnitieerd beleid, kan de directie niet optreden als een consultantsbureau (advies uitbrengen, de rekening indienen en wegwezen). Op de tweede vraag of AEP gepositioneerd is voor een dergelijke taakverdieping kan, om hieronder nader uiteen te zetten redenen, ook voorzichtig bevestigend worden geantwoord. Op de derde vraag of de directie het alleen kan luidt het antwoord ontkennend. De voor het doormeten en beoordelen van de - verwachte - effecten van wijzigingen in de institutionele context van de economie, of van deelsectoren daarvan, nodige theoretische en empirische kennis ligt niet gebruiksgereed op de plank. Soms zal die ad hoc moeten worden ontwikkeld. Voor AEP zal daarom, meer nog dan in het verleden, de samenwerking en dialoog met de economische wetenschap nodig zijn (Geelhoed 2002). Het bezitten van een eigen onderzoeksafdeling is dus geen luxe, maar een instrumentele noodzaak.

#### 4. Van tijden en taken

In de vijftigjarige geschiedenis van AEP is haar aandachtsveld mee geëvolueerd met de inzichten van de economische wetenschap als beleidswetenschap en de verschuivingen die zich buiten en binnen de Nederlandse economie hebben voorgedaan. Deze evolutie is in een stroomversnelling geraakt. Een terugblik op de loop van de gebeurtenissen sinds het Verdrag van Maastricht leert dat de institutionele en inhoudelijke context voor de economische beleidsvorming en -uitvoering op nationaal niveau het laatste decennium fundamenteel is veranderd. Het besef daarvan lijkt nog maar langzaam in het Nederlandse publieke debat door te dringen. Een van de consequenties is dat de positie van de minister van Economische Zaken als verantwoordelijke voor de coördinatie van de algemene economische politiek, fors aan betekenis heeft ingeboet, en dat het overwicht van de minister van Financiën groter is geworden. In Duitsland, waar het *Bundeswirtschaftsministerium* grosso modo hetzelfde competentiegebied heeft als EZ, heeft zich dezelfde verschuiving voorgedaan. Er bestaat een direct verband tussen het institutionele bestel van de EMU en de sterk toegenomen invloed van de Ministers van Financiën in de lidstaten. De EMU kenmerkt zich namelijk door de combinatie van een bij de ECB gecentraliseerd monetair be-

leid en een zware verticale coördinatie van het nationale begrotingsbeleid. Dit laatste lag al in het Verdrag van Maastricht opgesloten; het is versterkt door het in juni 1997 in Amsterdam gesloten Stabiliteitspact.

Deze ontwikkeling heeft er op zichzelf genomen al toe geleid dat de Ecofinraad, waarin de ministers van Financiën zitting hebben, binnen de Europese Unie een onmiskenbare dominantie heeft verworven. Dat werkt onvermijdelijk door in de nationale sfeer, ook al juicht niet iedereen dat toe. Minder opvallend, maar op den duur mogelijk nog belangrijker dan de coördinatie van het begrotingsbeleid, is dat de zachte, indicatieve coördinatie van de algemene economische politiek de laatste vijf jaar een enorme verbreding heeft ondergaan. De zogeheten globale richtsnoeren voor de economische politiek strekken zich thans uit tot vrijwel alle aspecten van het nationale beleid: marktwerking, loonvorming, incentivestructuren in de sociale zekerheid, flexibilisering van de arbeidsmarkt en de publieke aanbodzijde van scholing, opleiding, onderzoek en fysieke infrastructuur. Deze verbreding is tot stand gekomen onder uitdrukkelijke impulsen van de Europese Raden van regeringsleiders. Omdat de Ecofinraad een doorslaggevende rol speelt bij de voorbereiding en vaststelling van de globale richtsnoeren, neemt met de verbreding van die richtsnoeren het competentiebereik van de Ecofinraad, dus dat van de ministers van Financiën toe. Dat wordt door landen die van oudsher een Ministerie van Economie en Financiën kennen, zoals Frankrijk en de meeste andere zuidelijke lidstaten, niet als een bezwaar ervaren. In tegendeel, zij zien daarin een mogelijkheid om hun nationale belangen en preferenties over een breed terrein geconcentreerd tot gelding te brengen. In de Nederlandse en Duitse verhoudingen, waarin een zo dominante positie van het Ministerie van Financiën van oudsher niet wenselijk wordt geacht, roept de hier beschreven evolutie bezwaren op. Hier doet zich een dilemma voor, dat voor de toekomst van AEP bepalend kan blijken. Ofwel Nederland kiest teneinde een zo sterk mogelijke presentie in de Europese besluitvorming te krijgen voor het Franse model, waaraan een zekere logica niet te ontzeggen valt. Dan zou het huidige Ministerie van Economische zaken een Ministerie van Handel, Industrie en Diensten worden. Ofwel Nederland opteert voor het behoud van de huidige situatie, maar verbindt daaraan de consequentie dat de coördinerende bevoegdheid voor het economisch beleid van de minister van Economische Zaken voor het economisch beleid zich ook uitstrekt tot de coördinatie van de algemene economische politiek in Europees verband en dat in volle omvang. Deze laatste optie zou tot logisch gevolg moeten hebben dat de minister van Economische Zaken Nederland in de Ecofinraad vertegenwoordigt als daar de globale richtsnoeren op de agenda staan. De consequenties van deze of gene oplossing voor de toekomst van AEP behoeven geen nadere toelichting.

De verbreding van de globale richtsnoeren voor de economische politiek berust overigens niet op toeval of op de politieke waan van de dag. Daaraan ligt het in Nederland al wat langer erkende inzicht ten grondslag dat de kwaliteit en het

expansievermogen van een economie mede worden bepaald door haar structurele aanpassingsvermogen, dat vooral door nationale instituties wordt bepaald. Dat geldt voor de arbeidsmarkt niet minder dan voor de goederen- en dienstemarkten. Daarom wordt in de beleidscyclus van de globale richtsnoeren door middel van "peer review", "benchmarking" en de toetsing van de "best practices" zoveel aandacht besteed aan de structurele aspecten van de nationale economieën van de lidstaten. De actieve betrokkenheid van AEP daarin kan unieke inzichten opleveren in de voor- en nadelen van de verschillende nationale recepten voor economische problemen die alle lidstaten gemeen hebben. Die inzichten zal AEP kunnen en moeten benutten bij haar advisering over de implementatie- en uitvoeringsschakels van de beleidsketens.

Voor het maken van een kwalitatief verschil zal AEP haar taak- en aandachtsveld moeten verleggen naar de Europese Unie, in het belang van de kwaliteit van het Nederlandse beleid.

## Literatuur

- Castells, M., 1997, *The Information Age. Economy, Society and Culture, Vol. II, The Power of Identity*, Malden/Oxford, Blackwell
- Dunne, J., 2000, *The Cunning of Unreason, Making Sense of Politics*, London, Harper Collins
- Geelhoed, L.A., 2001, De toekomst van de Europese Unie; marktintegratie en beleidsintegratie, in *SEW; Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 366-375
- Geelhoed, L.A., 2002, 'Concurrentie en coördinatie', in Buys e.a. (red.), *Mok-aria*, Opstellen aangeboden aan prof. mr. M.R. Mok, Deventer, Kluwer, 51-62.
- Geelhoed, L.A., 2002, 'Beleid en economische wetenschap', in Roelant, Th.J.A., Th.R.A. Grosveld (red.), *Afscheid van de beleidseconomie?*, Beschouwingen over de rol van de beleidseconomie bij het afscheid van prof.dr. Jarig van Sinderen bij het Ministerie van Economische Zaken, Rotterdam, Editor, 11-28
- Giddens, A., 1985, *The Nation-state and Violence*, Berkeley, The University of California Press
- Hoed, P., den, W.G.M. Salet, H. van der Sluys, 1983, *Planning als onderneming*, WRR, Voorstudies en achterronden V.34, Den Haag
- Kriele, M., 1975, *Einführung in die Staatslehre*, Rembeck, Rororo
- Rutten, F.W., 1987, Voortgang met de nieuwe zakelijkheid, *Economisch-Statistische Berichten*, nr. 3587, 4-10
- Weber, M., 1968, *Economy and Society*, Günther Roth, G., C. Wittich (red.), New York Bedminster Press